

*Date de dépôt : 31 mai 2010*

## **Rapport**

**de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargé d'étudier le projet de loi de MM. Eric Stauffer, Mauro Poggia, Roger Golay, Jean-François Girardet, Pascal Spuhler, André Python, Guillaume Sauty et Olivier Sauty modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (*Transparence et financement des partis politiques*)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Nathalie Schneuwly (page 1)*  
*Rapport de minorité de M. Jean-Marie Voumard (page 11)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Nathalie Schneuwly**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, présidée par M<sup>me</sup> Marie-Thérèse Engelberts, a examiné ce projet de loi les 3 et 10 février 2010, siégeant en présence de MM. David Hofmann, directeur adjoint à la direction des affaires juridiques (CHA), et Laurent Koelliker, directeur adjoint du secrétariat général du Grand Conseil. Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Leonardo Castro. Que toutes ces personnes soient vivement remerciées de leur collaboration.

#### **I. Préambule**

Avant de se pencher sur la présentation du projet de loi par son « auteur », il est bon de rappeler que la question de la transparence et du financement des partis politiques est un sujet récurrent.

En effet, le Grand Conseil a déjà eu plusieurs fois l'occasion de débattre de ce thème.

Tout d'abord avec le PL 8331 de septembre 2002 sur la transparence, la limitation des dépenses électorales et le financement des partis politiques.

Après 18 séances de travail, ce projet a finalement été retiré par ses auteurs, après avoir buté en particulier sur la restriction des frais de campagne et l'anonymat des donateurs.

En février 2007, les radicaux ont déposé un nouveau projet, le PL 10000, intitulé transparence et financement des partis politiques. C'est d'ailleurs ce projet qui est redéposé aujourd'hui par le MCG.

Dans un premier temps, l'entrée en matière a été refusée en commission pour les mêmes raisons qui avaient fait échouer le précédent projet. Les socialistes et les Verts ne voulaient pas d'un financement inconditionnel. Ils exigeaient une transparence accrue et une limitation des frais de campagne. Ils estimaient que ce projet ne prévoyait rien en matière de limitation des frais de campagne, et très peu en matière de transparence.

In extremis en juin 2008, le Grand Conseil a finalement renvoyé ce projet en commission, pour qu'il soit retravaillé. Malheureusement, la commission l'a tellement amendé qu'il n'avait plus rien à voir avec le projet initial. Ses auteurs l'ont finalement refusé en plénière. Il comportait les mêmes défauts que les précédents projets, soit un plafonnement des frais de campagne, ce qui constitue une limitation au droit à la liberté d'opinion et d'expression.

En déposant un projet semblable au PL 10000, le MCG a tenté en vain de relancer le débat sur le financement des partis. Les commissaires ont refusé l'entrée en matière.

## **II. Audition de M. Eric Stauffer auteur du projet de loi**

M. Stauffer informe que le projet de loi est une copie du projet de loi 10000 qui avait été signé par quasiment tous les groupes. Il rappelle que ce projet était arrivé jusqu'en plénière avant que tous les groupes, hormis le MCG, se retirent.

Il indique que ce projet de loi se soucie des petits partis qui ne disposent pas des mêmes moyens financiers que d'autres. En effet, il explique que ceux-ci peuvent être tentés de se laisser financer par des lobbys, mais avec l'obligation de rendre des comptes. Afin de lutter contre ce problème, il propose une transparence absolue, notamment par la suppression de l'anonymat des donateurs. Il ajoute que, selon le projet, l'Etat verserait chaque année 100 000 F à chaque parti, ainsi que 7000 F par député élu.

Il convient que le projet demande beaucoup de moyens. Il révèle cependant que cet argent ne serait pas perdu, car réinvesti dans l'économie locale, notamment dans l'imprimerie genevoise.

L'auteur du projet souligne que le projet de loi apportera une indépendance aux partis dans leur ligne politique, car ceux-ci ne seront plus inféodés à de puissants lobbys. Il cite l'exemple de la commission fédérale de la santé, dont 14 des 17 membres siègent dans le conseil d'administration d'une assurance maladie, d'où une perte d'objectivité.

Il signale que le projet de loi est une évolution nécessaire par respect des électeurs. Il rappelle que l'argent investi par l'Etat sera réinvesti dans l'économie locale et souligne les disparités de moyens lors des dernières élections, notamment ceux des libéraux qui étaient cinq fois supérieurs à ceux de l'UDC, tout en ignorant la provenance de ces fonds.

### **III. Réponses aux questions**

Un commissaire (PDC) affirme rejoindre les auteurs du projet de loi sur la question de la transparence, car certains partis peinent à déposer les documents exigés par l'article 29A. Il ajoute que le groupe PDC est très à l'aise sur le sujet, car tout est fait de manière transparente. Toutefois, il remarque certaines différences entre le PL 10000 initial et demande des précisions.

M. Stauffer répond que la spécificité du projet est de donner la possibilité de sanctionner les partis qui ne remettent pas les documents de l'article 29A, en les privant des moyens financiers de l'Etat selon l'article 83B du projet de loi. Il précise qu'un parti pourra continuer de recevoir des dons anonymes, mais renoncera alors au financement de l'Etat.

Un commissaire (UDC) demande si la question des jetons de présence est abordée par le projet de loi. L'auteur répond par la négative. Il ajoute que la gestion des jetons de présence doit rester de la compétence des partis.

Un député (R) remarque que le projet de loi pourrait être chamboulé par les travaux de la Constituante. Il demande s'il est nécessaire de légiférer, alors que la Constitution risque de tout modifier deux ans plus tard. Par ailleurs, il demande si l'article 29A alinéa 4 du projet de loi s'applique aux particuliers.

L'auditionné précise qu'il ne s'agit pas d'un projet constitutionnel. Il ajoute qu'il est très optimiste de dire que la Constitution entrera en vigueur dans deux ans. Il regrette de bloquer le fonctionnement du parlement, au motif d'une hypothétique disposition de la Constituante. Il explique que le

système doit être totalement transparent, de sorte que le peuple vote en connaissance de cause.

Une commissaire (L) signale que le groupe libéral ne s'oppose pas au projet, tant que celui-ci n'est pas dénaturé par des amendements, comme l'avait été le projet précédent.

Un commissaire (PDC) demande des précisions sur la notion d'utilité publique. Il rappelle que les dons peuvent être déduits des impôts s'ils sont faits à des organisations d'utilité publique. Par ailleurs, il rejoint M. Stauffer sur la continuation des travaux du parlement. Ce dernier indique, de mémoire, que l'utilité publique supprime la possibilité de référendum, comme pour les Communaux d'Ambilly. Concernant la question des impôts, il avoue ne pas savoir.

Une commissaire (L) informe qu'il est reconnu, au niveau fédéral, que les partis sont d'utilité publique et que les dons peuvent donc être déduits des impôts.

Un commissaire (PDC) demande des clarifications sur l'absence de référendum. M. Stauffer répond ne pas avoir une réponse claire. Toutefois, il estime que le projet de loi n'entraînera de toute façon pas un référendum.

M. Koelliker souligne que la question d'une loi d'utilité publique en matière d'aménagement et d'un parti reconnu d'utilité publique entraîne des conséquences différentes. Il précise que la notion d'utilité publique avait disparu dans le PL 10000-B, en raison des discussions non abouties au niveau fédéral.

Un commissaire (L) demande si l'art. 29A, alinéa 8 du projet inclut le montant des dons. L'auteur répond qu'il s'agit d'une loi-cadre et que la question pourrait être réglée par voie réglementaire.

Une commissaire (R) remarque que la sanction concerne les partis et pas les associations, notamment les associations communales. Il explique que les associations communales doivent également rembourser la participation de l'Etat, selon l'art. 29A, alinéa 2 du projet.

#### **IV. Discussion**

Un commissaire (UDC) remarque que le projet de loi ne prévoit pas le financement des dépenses de l'Etat.

Une commissaire (S) demande des précisions sur le lien entre un parti dit d'utilité publique et la LIAF.

Une commissaire (L) répond que le financement des partis politiques fait exception à la LIAF. Elle recommande d'entrer en matière et de prendre

connaissance des rapports de majorité et de minorité des PL 10000-A et 10000-B.

M. Koelliker confirme que le financement des partis politiques fait exception à la LIAF, selon son art. 4 lit.c.

M. Hofmann informe que la seule manière d'éviter un référendum est la clause d'urgence. Toutefois, il explique que la notion d'utilité publique se retrouve dans la LIFD qui permet la déductibilité des dons aux partis politiques. Il ajoute que le montant déductible doit être concrétisé par le droit cantonal, selon l'art. 9 al. 2 lit. 1 LHID. Il ajoute que certaines taxes cantonales ne sont pas prélevées pour les entités d'utilité publique, notamment les droits de mutation en matière immobilière.

M. Hofmann signale être sceptique quant à la concrétisation du projet de loi par voie règlementaire, notamment sur la question de la transparence des montants, en raison du défaut de base légale claire.

Enfin, il informe que M. Tanner, directeur de l'administration fiscale, avait dit en juin 2007 que la notion d'utilité publique reconnue aux partis politiques n'avait pas de conséquences pratiques sur le plan fiscal. Cependant, il indique que la loi fédérale sur la déductibilité des versements en faveur des partis politiques, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, prévoit la déductibilité des cotisations et versements à concurrence d'un montant de 10'000 F, selon l'article 33, alinéa 1, lettre i LIFD. Il ajoute, concernant l'impôt cantonal, que l'article 9, alinéa 2, lit. 1 LHID permet la déductibilité d'un don, dont le montant maximum doit être fixé par le département des finances. C'est pourquoi, la déductibilité ne provient pas de la notion d'utilité publique, mais des possibilités légales de déductions.

Un commissaire (R) rappelle qu'il s'agit d'un copié-collé du PL 10000, présenté par le parti radical. C'est pourquoi, il indique souscrire au projet de loi, quant au fond. Néanmoins, sur la forme, il refuse d'entériner le plagiat comme pratique politique et informe que le groupe radical n'entrera pas en matière.

Une commissaire (Ve) réitère que le projet de loi n'amène pas suffisamment de transparence. C'est pourquoi les Verts, comme en 2008, n'entreront pas en matière.

Un commissaire (PDC) informe que le groupe PDC entrera en matière sur le projet de loi.

Un commissaire (UDC) indique que le groupe UDC désire rester cohérent. En effet, il explique qu'une diminution d'impôts implique une diminution des dépenses. C'est pourquoi, il refusera l'entrée en matière.

Une commissaire (S) explique que le groupe socialiste n'entrera pas en matière, afin d'éviter les débats qui ont accompagné le précédent projet de loi.

Un commissaire (MCG) signale que le groupe MCG entrera en matière.

Une commissaire (L) convient que le projet de loi est un copié-collé, mais rappelle qu'il a été rédigé par un libéral. Elle confirme que le groupe libéral se soucie des deniers publics et ne demandera pas une augmentation du financement des partis, en cette période d'économies. Elle indique que le groupe s'abstiendra, étant donné que le texte a été rédigé par un libéral.

## V. Vote d'entrée en matière

La Présidente met aux voix l'entrée en matière :

Pour :	3 (1 PDC, 2 MCG)
Contre :	8 (2 S, 3 Ve, 2 R, 1 UDC)
Abstentions :	3 (3 L)

L'entrée en matière est refusée à la majorité.

## VI Conclusion

Comme cela ressort des débats, ce projet est un copié-collé d'un précédent projet qui a déjà fait couler beaucoup d'encre. Les radicaux, bien qu'ils souscrivent au projet sur le fond, ne veulent pas le soutenir, car ils s'opposent à de tels procédés.

L'UDC reste fidèle à sa position qui consiste à refuser de nouvelles dépenses, à laquelle se rallient les libéraux en tant de crise. Quant aux socialistes et Verts, ils persistent à réclamer plus de transparence et une restriction aux frais de campagne.

En conséquence, au vu des débats sans fin sur les 2 précédents projets traitant de la même matière, il est plus sage de refuser ce projet de loi. Il a semblé prématuré à la commission de rouvrir un débat sur ce sujet, alors même qu'il est évident que les partis campent sur leur position. Toutefois, il est clair que tôt ou tard cette question devra à nouveau être abordée et que chacun devra faire un pas vers l'autre.

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser ce projet de loi.

## **Projet de loi (10616)**

### **modifiant la loi sur l'exercice des droits politiques (A 5 05) (Transparence et financement des partis politiques)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Article 1**

La loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, est modifiée  
comme suit :

#### **Art. 29A    Transparence (nouvelle teneur)**

##### ***Obligations en cas de dépôt de listes de candidats***

<sup>1</sup> Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de  
candidats pour des élections cantonales ou municipales, dans les communes  
dépassant 10 000 habitants, soumet chaque année à l'autorité compétente, le  
30 juin au plus tard, ses comptes annuels, la liste complète de ses donateurs et  
l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 9.

<sup>2</sup> A défaut, la prise en charge par l'Etat, au sens des articles 30 et 82 de la  
présente loi, doit être remboursée.

<sup>3</sup> L'autorité compétente établit un modèle de comptes qui est adressé, au  
début de chaque année, aux partis politiques, associations ou groupements  
concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter.

<sup>4</sup> Les dons anonymes ou sous pseudonymes sont interdits. Ils doivent être  
remboursés ou versés par le parti politique, l'association ou le groupement  
concerné à une association ou une fondation d'utilité publique poursuivant un  
but caritatif.

##### ***Obligations en cas de prise de position pour les votations***

<sup>5</sup> Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation  
fédérale, cantonale ou communale soumet dans les 60 jours à l'autorité  
compétente les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, la liste  
complète de ses donateurs et l'attestation de conformité prévue à l'alinéa 9.

<sup>6</sup> A défaut, la prise en charge par l'Etat des frais du parti politique, association  
ou groupement, relatifs à la votation, au sens de l'article 30 de la présente loi,  
doit être remboursée.

<sup>7</sup> L'autorité compétente établit un modèle de comptes qui est adressé aux groupements concernés en leur rappelant leurs obligations et les délais à respecter.

### *Vérification et consultation publique*

<sup>8</sup> Les comptes et les listes de donateurs peuvent être consultés auprès de l'autorité compétente par toute personne domiciliée ou exerçant ses droits politiques dans le canton.

<sup>9</sup> Ils sont vérifiés systématiquement par un organe de contrôle indépendant choisi par le parti, l'association ou le groupement parmi les fiduciaires agréées par l'autorité compétente. L'organe de contrôle au sens de la présente loi peut également fonctionner comme organe de contrôle ordinaire des comptes du parti, de l'association ou du groupement.

<sup>10</sup> Au terme de ses vérifications, l'organe de contrôle délivre une attestation de conformité à l'attention de l'autorité compétente.

## **Chapitre XV    Partis politiques (nouveau)**

### **Art. 83A    Principes (nouveau)**

Les partis politiques sont reconnus d'utilité publique.

### **Art. 83B    Obligations (nouveau)**

<sup>1</sup> Les partis politiques représentés au Grand Conseil sont tenus de se conformer aux exigences de transparence de l'article 29A.

<sup>2</sup> A défaut, les montants prévus à l'alinéa 5 de l'article 47 de la loi portant règlement du Grand Conseil ne sont pas versés ou doivent être remboursés.

**Article 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

**Article 3 Modification à une autre loi (B 1 01)**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

**Art. 47, al. 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau)**

<sup>5</sup> Une somme de 100 000 F est allouée chaque année aux partis politiques représentés au Grand Conseil ; de même, ils reçoivent pour chaque député élu sur leur liste la somme annuelle de 7000 F.

<sup>6</sup> Les montants prévus à l'alinéa 5 de l'article 47 de la présente loi sont indexés à chaque début de législature selon l'indice genevois des prix à la consommation, l'indice de base étant celui de l'année de l'entrée en vigueur de la présente loi.

*Date de dépôt : 21 mai 2010*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Jean-Marie Voumard**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ce n'est que la troisième fois que ce sujet est traité à la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil (PL 8831/PL 10000 et enfin PL 10616) et qu'il a été déposé tant par la droite que par la gauche.

A leur origine, les divers projets de loi avaient comme avantage de proposer un financement équitable des partis politiques et la transparence des comptes

de ceux-ci.

Le projet de loi 10616 tient compte de l'évolution de la vie démocratique, qui voit chaque jour la nécessité pour les partis politiques de communiquer à grande échelle et au travers de médias toujours plus nombreux, situation qui leur impose, s'ils veulent accomplir efficacement leur mission et remplir leur rôle, de professionnaliser davantage leur communication. Il en résulte des charges qui ne cessent de croître.

Il ne fait aucun doute que la limitation des frais de campagne constitue une limitation au droit à la liberté d'opinion et d'expression.

On a raison de dire que la démocratie et nos libertés n'ont pas de prix ; toutefois, les campagnes électorales des partis politiques ont un coût que la société accepte de moins en moins.

Le plus parfait des systèmes politiques peut engendrer ses propres dysfonctionnements parmi lesquels le bradage de la qualité des débats et de l'échange des idées au profit de la maximisation de l'image et de la course à l'espace publicitaire, qui conduisent à l'augmentation exponentielle des coûts des campagnes électorales.

Ce projet de loi a l'avantage de mettre tous les partis sur le même pied d'égalité. En plus d'un montant forfaitaire de base identique pour tous les partis, ceux-ci recevraient une somme supplémentaire pour chaque siège au Grand Conseil.

La minorité estime néanmoins que les avis émis par certains des adversaires du projet valent la peine d'être pris en compte et affinés.

Elle vous demande donc, Mesdames et Messieurs les députés, de bien vouloir renvoyer ce projet en commission pour un nouvel examen.